

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ТОДОЩАК ОЛЕГ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК: 342.951 (477)

**СЛУЖБА В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ
І СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ)**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління;
адміністративне право і процес;
фінансове право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2001

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного та фінансового права
Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки
України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, професор
Ківалов Сергій Васильович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки
і техніки України **Додін Євген Васильович**,
Одеська національна юридична академія, завідувач кафедри
морського та митного права;

кандидат юридичних наук, доцент

Комзюк Анатолій Трохимович,

Національний університет внутрішніх справ МВС України,
м. Харків, професор кафедри адміністративного права
і адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

Провідна установа

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
відділ проблем державного управління і адміністративного
права, м. Київ

Захист відбудеться "10" листопада 2001 р. о 14 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий "17" листопада 2001 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Чанишева Г. І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Становлення України як незалежної й суверенної держави обумовлює необхідність удосконалення державної політики, в тому числі й митної, що належною мірою може бути здійснена лише за наявності ефективно діючої митної системи та службовців, які забезпечують функціонування цієї системи.

25 червня 1991 року Верховна Рада України прийняла Закон “Про митну справу в Україні”, який став правовою базою для створення та розвитку митної справи. Статтею 1 цього Закону проголошено: «Україна як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу. Митна справа є складовою частиною зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності України».

Законом передбачено, що територія України складає єдину митну територію, в межах якої Україна має виняткову юрисдикцію стосовно митної справи (ст. 2). В ньому встановлено компетенцію та функціональні обов’язки митних органів України, права і відповідальність їх посадових осіб (ст.ст. 6, 7), принципи переміщення товарів через митний кордон України тощо.

З розвитком держави, становленням ринкових відносин, інтеграцією України у світове співтовариство значною мірою змінюється характер роботи співробітників митних органів, у першу чергу тих, на яких поширюється дія спеціальних правил про проходження служби в митних органах, зростають вимоги до їх кваліфікації, підвищується відповідальність за виконану роботу.

Ці обставини обумовили необхідність термінового забезпечення митних органів кваліфікованими кадрами, здатними працювати в умовах переходу України до ринкових відносин, що вимагають лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, активної участі підприємців у переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Основи нової кадрової політики в митній службі України були закладені в Митному кодексі України (далі МКУ), в розділі Х якого були визначені основи правового статусу посадових осіб, положення правового і соціального захисту співробітників митних органів України. Звичайно МКУ не міг у повному обсязі визначити умови і порядок проходження служби в цих органах, тому багато статей даного розділу МКУ мають відсильний характер.

Але деякі нормативні акти, що видані з метою ліквідування цих прогалин, не завжди відповідають політиці держави у сфері державної служби. Значний загін митних службовців, які виконують важливі

для держави та часто небезпечні функції, залишаються без належного соціального, правового та державного захисту. Ці прогалини не дають можливості чітко визначити статус службовців митних органів, особливості проходження ними служби у цих органах.

У науковій літературі неодноразово зверталась увага на необхідність удосконалення правового регулювання статусу цієї категорії державних службовців, посилення їх соціального, правового та державного захисту, створення необхідних умов для плідної роботи (С.В. Ківалов, В.Д.Сандровський, Ю.П. Соловков та ін.), що створило б підстави для подальшого підвищення ефективності їх праці.

Отже, багато питань регламентації статусу службовців митних органів потребують більш детальної розробки. Особливо це стосується необхідності удосконалення засобів захисту цих осіб, тому що їх праця практично завжди здійснюється в екстремальних умовах, вимагає від них підвищеної уваги, термінового реагування на порушення порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України та застосовування різноманітних засобів адміністративного примусу до правопорушників. Вирішення цих проблем сприятиме визначенню правового статусу службових осіб митної служби.

У зв'язку з обговоренням проекту нового МКУ для адміністративно-правової науки актуальною є розробка рекомендацій щодо прийняття нормативних актів, які передбачали б умови для належного соціального, правового та державного захисту службовців митних органів як гарантій бездоганного проходження ними митної служби, захисту майна, життя, здоров'я, честі, гідності самих службовців та членів їх родин.

Актуальність теми дослідження також обумовлюється необхідністю подальшої розробки проблем державної служби, визначення специфіки цивільної й мілітаризованої служби та служби в митних органах, а також встановлення загальних умов проходження державної служби, незалежно від її видів.

При дослідженні цієї проблеми використовувались праці представників теорії держави і права: С.С. Алексєєва, М.П. Орзіха, П.М. Рабінювича, О.В.Сурилова; представників адміністративно-правової науки і теорії управління: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В.Ківалова, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Ф. Опришка, І.М.Пахомова, Ю.О. Тихомирова, Ю.С. Шемшученка, Л.Р. Білої, О.І.Харитоновой, І.О. Картузової, а також представників інших галузевих наук: Л.В. Багрій-Шахматова, О.О. Погрібного, Н.О. Саніахметовой, І.М.Сироти, Є.О.Харитоню-

ва, М.Ю.Черкеса, Г.І. Чанишевої, Д.А. Бекерської та інших, що дало можливість розкрити природу норм, які визначають соціальний, правовий та державний захист співробітників митної служби, і тим самим визначити статус службових осіб митної служби.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження пов'язане з основними напрямками наукових досліджень в галузі держави і права на 1998-2000 рр., затвердженими загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р. Тема роботи є частиною загальної наукової програми, що виконується Одеською національною юридичною академією «Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин». Дисертація виконана як розділ науково-дослідної роботи кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії за темою: «Правові основи адміністративної реформи в Україні».

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в аналізі нормативної бази, що регламентує правовий статус службовців митних органів, та практики її застосування. На підставі цього аналізу передбачається визначити місце служби в митних органах у системі державної служби, з'ясувати специфіку правового статусу службовців митних органів, особливостей їх соціального, правового та державного захисту, порядку проходження служби в митних органах, обґрунтувати необхідність посилення захисту службовців митних органів. Пошукувач поставив за мету вивчення ефективності чинних норм, які регламентують проходження служби у митних органах, а також розробку рекомендацій щодо підвищення соціального, правового та державного захисту митних службовців.

Для досягнення мети дослідження в процесі роботи над дисертацією вирішувалися наступні завдання:

- визначити поняття «державна служба» та «державний службовець» у чинному законодавстві та правовій науці України;
- виявити специфіку служби в митних органах, а також особливостей правового статусу митного службовця;
- визначити та охарактеризувати фактори, що впливають на особливості цього статусу й проходження служби в митних органах;
- сформулювати принципи проходження служби в митних органах та розкрити їх зміст;
- з'ясувати роль і значення соціальних, правових та державних заходів захисту митних службовців у формуванні їх статусу і створенні умов підвищення ефективності їх праці;
- проаналізувати особливості дисциплінарної відповідальності мит-

них службовців, вивчити систему гарантій законності цієї відповідальності;

- внести пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового статусу митних службовців, особливо покращення їх соціального, правового та державного захисту.

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають під час проходження служби у митних органах, особливо ті правовідносини, які пов'язані із застосуванням системи соціальних, правових та державних заходів захисту митних службовців.

Предметом дослідження є вітчизняна й зарубіжна нормативна база, що визначає правовий статус службовця митних органів, практика її застосування, особливо норми, які торкаються створення системи захисту здоров'я, життя, гідності, майна митних службовців, а також членів їх родин.

Методи дослідження. У дисертації використовувалась у сукупності різна методика досліджень, однак основним методом, який застосував дисертант, був загальний науковий діалектичний метод дослідження, що дозволив зробити аналіз чинного законодавства та практики його застосування відносно проходження служби в митних органах. Також широко був використаний метод порівняльного правового дослідження, особливо при визначенні специфіки статусу митного службовця. При проведенні дослідження застосовувався конкретно-історичний метод, за допомогою якого було вивчено розвиток законодавства, що регламентує проходження служби в митних органах. Системний метод використовувався при аналізі системи заходів захисту цієї групи державних службовців – соціальних, правових, державних.

У роботі використані також соціологічний, статистичний та інші методи, що дало змогу вирішити завдання дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів. На основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки, аналізу митного законодавства України та зарубіжних країн, практики їх застосування зроблено висновки про те, що в структурі державних службовців особливе місце займають службовці митних органів, оскільки їх статус значно відрізняється від статусу інших державних службовців. Це обумовлюється об'єктивними чинниками – підвищеною емоційно-психологічною напругою їх роботи з захисту митних кордонів України, що пов'язано з протистоянням особам, які намагаються порушити порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон. Це протистояння зараз має інтернаціональний характер і стосується не тільки службовців митних органів, але й, деякою мірою, і членів їх родин.

Особливий статус цієї категорії державних службовців пов'язаний зі специфікою проходження служби в митних органах. Вона обумовлюється галузевими принципами організації та проходження митної служби, які в адміністративно-правовій літературі ще не розглядалися. На підставі аналізу галузевих принципів здобувач формулює своє визначення службовця митного органу. Особливості статусу митних службовців пошукувач пов'язує також з наданням їм права застосовувати зброю та адміністративно-примусові заходи, а також з існуючою системою заходів соціального, правового та державного захисту.

В дисертації аргументуються наступні положення:

- митна служба є спеціальним видом державної служби, яку не можна віднести ні до цивільної державної служби, ні до мілітаризованої;
- статус службовця митного органу формується під впливом особливих умов роботи, що обумовлює необхідність підвищення захисту його життя, здоров'я, честі та гідності, майна, а також членів його родини;
- зазначені умови потребують необхідності надання митним службовцям особливих повноважень щодо захисту свого життя, здоров'я, майна тощо;
- ці умови потребують від держави застосування спеціальних заходів соціального, правового та державного захисту митних службовців;
- висловлюється думка про те, що найважливішим фактором ефективності діяльності митних службовців є принцип їх соціальної захищеності, змістом якого є: створення митної інфраструктури, яка б не тільки забезпечувала оптимальні умови функціонування митної служби, але й створювала серйозні гарантії соціально-трудова прав цих співробітників;
- обґрунтовується висновок про те, що елементи інфраструктурного забезпечення митної служби поділяються на три групи, до числа яких належить група елементів соціальної інфраструктури, які призначені для створення матеріальних, побутових, культурних та інших соціальних потреб відтворення життєдіяльності кадрів митних органів. Водночас зазначається, що ця група елементів соціальної інфраструктури ще далеко не відповідає тим завданням, які вирішують службовці митних органів. Тому пропонується підвищити їм заробітну платню, роль та розміри обов'язкового державного страхування їх життя, здоров'я, а також покращити житлові умови, удосконалити пенсійне забезпечення та інші засоби соціального захисту;

- обґрунтовується висновок про те, що ні в законодавстві, ні в правовій літературі немає чіткого визначення правоохоронного органу, який дозволив би визначити специфіку статусу службовців митних органів, шляхи удосконалення законодавства про їх соціальний, правовий та державний захист. У зв'язку з цим не визначеною залишається правова природа органів Держмитслужби. Відсутність чіткої позиції законодавця щодо митних органів, як правоохоронних, не дозволяє повною мірою поширити на всіх службовців цих органів дію Закону України від 23 грудня 1993 року "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", це можливо лише відносно невеликої групи посадових осіб митних органів;
- зроблено висновок про необхідність посилення гарантій захисту прав службовців цих органів при притягненні їх до дисциплінарної відповідальності;
- обґрунтовується висновок про наявність особливої групи адміністративно-правових норм, які не увійшли до КпАП України та містяться в МКУ, про адміністративну відповідальність за посягання на честь, гідність співробітників митних органів, а також за перешкоди здійснення ними своєї діяльності та необхідність розширення кола цих норм.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, пропозиції й рекомендації, що містяться в дисертації, можуть бути використані при остаточному доопрацюванні проекту МК України, внесенні змін і доповнень до Закону України "Про державну службу", чинного КпАП, Закону України "Про державний захист співробітників суду і правоохоронних органів".

Практичне значення дисертаційного дослідження також полягає в тому, що основні положення дисертації та її висновки можуть бути використані в роботі системи Держмитслужби України, діяльності органів виконавчої та судової влади.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані для подальшої розробки проблем правового регулювання діяльності митних службовців.

Результати дисертаційних досліджень застосовуються в Одеській національній юридичній академії при викладанні курсу «Митне право України», спецкурсів "Державна служба" і "Організація митної служби".

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження обговорювались на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії, звітувались на 2-й (1999 р.), 3-й (2000 р.) наукових конференціях професорсько-викладаць-

кого складу та аспірантів Одеської національної юридичної академії, четвертій міжнародній науково-практичній конференції «Боротьба з контрабандою: проблеми і шляхи їхнього розв'язання» (Одеса, 1998).

Публікації. Основні результати, отримані автором у процесі роботи над темою дисертації, викладено в 7 наукових статтях, 5 з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

Структура і обсяг роботи. Структура дисертації складається з вступу, трьох розділів (які об'єднують сім підрозділів), висновків, списку використаних джерел.

Загальний обсяг дисертації – 180 сторінок, список використаних джерел – 12 сторінок (122 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Розділ I “Служба в митних органах – особливий вид державної служби” містить два підрозділи.

У підрозділі 1.1. “Поняття державної служби та державного службовця” пошукувач погоджується з думкою фахівців про те, що у «незалежній Україні державна служба стала важливою частиною будівництва держави»¹. Пошукувач, у свою чергу, розвиває цю думку аналізом актів, регламентуючих статус державної служби та державних службовців, які набули сили у період активізації здійснення адміністративної реформи в Україні та ще не були предметом аналізу в адміністративно-правовій літературі. Автор зазначає, що відносно кола осіб, які належать до державних службовців, існують різні підходи. Пошукувач згоден з думкою вчених, які намагаються розширити коло, встановлене законодавцем. При цьому автор спирається на положення Концепції адміністративної реформи в Україні, ст. 25 Закону України “Про державну службу” та інші акти.

Особливу увагу пошукувач звертає на Закон України “Про державну службу”, який сприяв виробленню спільного поняття державної служби. В ст. 1 цього Закону чітко наведено перелік структурних елементів даного поняття. Аналізуючи текст цієї статті деякі автори (І.О.Картузова) приходять до висновку, що обов'язковим структурним елементом поняття державної служби є посада. Але пошукувач звертає увагу на те, що відповідно до ст. 25 цього Закону деяка категорія посадових осіб не належить до державних службовців. Автор підтримує позицію авторів адміністративної реформи, згідно з

¹ Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / Під загальною ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – С. 5.

якою посади керівників міністерств та відомств, їх заступників повинні розглядатися як посади політичних діячів, а не державних службовців.

Автор дослідження згоден з думкою вчених відділу проблем державного управління і адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, що до категорії державних службовців слід віднести осіб, які працюють в державних установах (викладачів, медичних працівників, у тому числі й працівників, які працюють у митних установах (науково-дослідних, навчальних тощо). При цьому автор для підтримки цієї позиції спирається не тільки на думку вчених Інституту держави і права, але й на законодавчу практику Франції, Японії та інших країн. Особливу увагу пошукувач приділяє характеристиці ознак мілітаризованої служби, бо вважає, що служба в митних органах має деякі риси цієї служби. Однак, на думку автора, правовий статус службовців, який обумовлюється діючою митною політикою України, спрямованою на лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарської діяльності, не може розглядатися як статус державного службовця мілітаризованої служби.

Митні органи виконують різні функції, у тому числі й цивільно-правові (супроводження підакцизних товарів на підставі цивільно-правових договорів, надання інформації учасникам зовнішньоекономічної діяльності про чинне митне законодавство та практику його застосування за відповідну плату та інші цивільно-правові та адміністративно-правові послуги). Тому, на думку автора, служба в митних органах не може бути віднесена ні до мілітаризованої, ні до цивільної системи. Вона займає проміжне місце – деякі положення проходження служби у цих органах регламентуються нормами трудового законодавства, деякі – нормами адміністративного права. У зв'язку з цим пошукувач досліджує правові акти, які регламентують статус усіх державних службовців та службовців митних органів зокрема, і приходить до висновку, що специфіка служби в митних органах, яка займає особливе місце у структурі державної служби обумовлюється впливом специфічних принципів, які лежать в основі організації та діяльності митної служби.

У підрозділі 1.2. аналізуються поняття та принципи служби в митних органах. Автор при цьому виходить з того, що митна служба – це особливий вид державної служби громадян, які виконують професійну діяльність з реалізації функцій, прав і обов'язків митних органів (С.В. Ківалов). Проте специфіка організації митної служби обумовлює віднесення до категорії митних службовців не тільки осіб, які працюють у митних органах (Держмитслужбі, регіональних митницях та інших митних органах), але й тих службовців, які мають

персональні звання та працюють в установах, науково-дослідних закладах та інших підрозділах системи митної служби. З іншого боку, в митних органах працює значна кількість осіб за трудовим договором, які не мають персональних звань, тому, на наш погляд, вони не належать до кола митних службовців. Пошукувач вважає, що до кола митних службовців необхідно віднести осіб, які мають спеціальні звання незалежно від того, де вони працюють: чи в митних органах, чи в інших установах системи митної служби. При цьому пошукувач вважає, що ці спеціальні звання повинні відповідати тим, які присвоюються особам мілітаризованої служби.

Здобувач зазначає, що незважаючи на те, що останнім часом у правовій літературі значно підвищується інтерес до проблем служби в митних органах (С.В.Ківалов, В.В. Гаверський та ін.), такі питання, як визначення принципів організації та діяльності цієї служби залишилися, на жаль, поза увагою навіть тих авторів, які зробили значний внесок у розробку цього питання.

Автор вважає, що тільки від визначення цього питання залежить подальша розмова про особливості місця митних службовців у системі державної митної служби, про їх правовий статус, який обумовлюється специфікою виконуваної роботи. На думку автора, такими принципами є: пріоритет прав і свобод громадянина й особи в митній справі; рівний доступ громадян до служби в митних органах; єдність вимог, що застосовуються до проходження служби в митних органах; професіоналізм й компетентність співробітників митних органів; гласність діяльності митних службовців, що головним чином виявляється в обов'язку цієї служби інформувати осіб, що переміщують товари та транспортні засоби через митний кордон України, про діючі правила цієї діяльності; відповідальність за прийняті рішення щодо переміщення цих товарів та транспортних засобів, у тому числі – майнова, дисциплінарна та кримінальна відповідальність; позапартійність службовців; стабільність кадрів митної служби. У дисертації розкривається суть цих принципів, особлива увага приділяється принципу стабільності кадрів, бо його реалізація потребує цілої низки організаційних, майнових, правових та інших специфічних заходів. Автор підкреслює, що зміст цього принципу визначається особливостями роботи службовців митних органів. Окремі співробітники митних органів не витримують психологічного тиску та інших труднощів, пов'язаних з роботою в митних органах. У зв'язку з цим в дисертації пропонуються рекомендації щодо посилення вимог при зарахуванні на митну службу, підвищенні кваліфікації.

Розділ II “Соціальний захист службовців митних органів України” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Поняття та зміст соціального захисту службовців митних органів України” ще раз підкреслюється специфіка такого захисту, яка впливає на характер та обсяг правового статусу службовців митних органів. У зв’язку з цим автор аналізує специфічність заходів соціального захисту службовців митних органів і підкреслює, обумовленість особливостями роботи та умов життя цих службовців. Автор ще раз звертає увагу на високу небезпечність їх праці, підвищеного ризику для здоров’я, життя, майна, значного психологічного тиску з боку кримінальних угруповань та інших негативних факторів митної служби. Тому ці обставини, на думку автора, потребують підвищеного рівня захисту цих службовців з боку держави. Різновидом цього захисту є соціальний захист. Статтею 163 МКУ передбачено, що держава гарантує митним службовцям соціальний захист. Аналіз діючих нормативних актів (наприклад, постанови КМУ від 19 серпня 1992 року “Про затвердження Порядку та умов державного обов’язкового особистого страхування співробітників митних органів”) дозволив пошукувачу зробити висновок про виникнення в системі митного права України правового інституту соціального захисту співробітників митних органів.

Норми цього інституту суттєво впливають на визначення статусу митних службовців. Серед цих норм пошукувач відокремлює норми, які регламентують інфраструктурне забезпечення митних службовців. Норм, пов’язаних з такого роду забезпеченням основної маси державних службовців, немає (винятком є норми, які передбачають вимоги до інфраструктури деяких мілітаризованих органів – прикордонної служби, податкової міліції тощо). Аналізуючи ці норми, пошукувач вважає, що вони можуть бути поділені на три великі групи.

Норми першої групи регламентують організацію та функціонування митних об’єктів, які створюють умови для функціонування митних службовців, розміщення товарів під митні режими, а також обслуговування пасажирів.

До другої групи належать норми, які регламентують створення та діяльність системи заходів, що забезпечують здійснення митних процедур, передачу інформації про хід цього процесу і одержаних результатів (інформаційних центрів).

Норми третьої групи регламентують соціальну інфраструктуру, яка призначена для створення матеріальних, культурних та інших соціальних умов відтворення життєдіяльності кадрів митних органів.

Особливу увагу автор звертає на норми, що регламентують створення та функціонування майнових, побутових, культурних та інших соціальних умов для роботи багатьох митних службовців, особливо для тих, які повинні працювати так званим “вахтовим методом”, що, як правило, незнайомий багатьом іншим державним службовцям. Пошукувач, аналізуючи реальний стан цієї інфраструктури, звертає увагу на її значні недоліки та хиби, тому в роботі пропонується ціла низка рекомендацій щодо їх усунення. Так, пропонується продовжити розвиток об’єктів інфраструктури на комерційній основі (складів для митних вантажів, магазинів безмитної торгівлі, стоянок для автотранспорту тощо); створення системи інформаційно-консультативного обслуговування; розвиток надання послуг з декларування зовнішньоторгових вантажів; забезпечення максимальної доступності інформації про митні правила; прийняття заходів щодо подальшого захисту прав експортерів і імпортерів; спрощення процедури оскарження дій митних органів та інші.

Пошукувач особливу увагу приділив розгляду питань безпосереднього соціального захисту митних службовців, незалежно від того, як і коли вони виконують свої обов’язки. Цьому присвячений окремий підрозділ 2.2. “Особливості захисту трудових прав службовців митних органів України”. Оскільки питання встановлення заробітної плати службовців митних органів у відповідності з характером роботи в правовій літературі вже аналізувалися (С.В. Ківалов, Л.В.Деркач), здобувач досліджує роль і значення додаткових виплат з фонду економічного стимулювання. Він вважає, що ліквідація цього (та інших) фонду значно погіршила стан соціального захисту службовців митних органів, їх матеріального стимулювання. На підставі досвіду зарубіжного митного законодавства пропонується встановити часткове самофінансування митної служби. На думку автора, чинні нормативні акти розширюють коло правообмежень службовців митних органів порівняно з іншими категоріями державних службовців, а це погіршує соціальний захист службовців митних органів. Тому автор пропонує зменшити коло цих обмежень (дозволити виконувати свою роботу в додатковий робочий час за окрему платню від клієнтів, бо зараз така практика існує, але оплату за надані послуги митний службовець не отримує). Пошукувач вважає необхідним виконання Указу Президента України від 29 листопада 1999 року в частині підвищення заробітної платні цього виду державних службовців. У дисертації розглядаються питання пенсійного забезпечення службовців митних органів й пропонується підвищити розмір їх пенсій до рівня пенсійного забезпечення державних службовців.

Розділ III “Правовий захист службовців митних органів України” складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. “Державний захист службовців митних органів України” підкреслюється небезпечність умов праці цих співробітників, поширення випадків посягань на життя, здоров'я, гідність та майно службовців митних органів та членів їх сімей, що аргументується аналізом цієї практики за останні роки. Тому, на думку пошукувача, необхідно створити надійний механізм державного захисту, тобто механізм застосування тих правових та державних засобів, за допомогою яких можливо реалізувати потреби співробітників цих органів у реальному захисті їх життя, здоров'я, гідності, а також членів їх родин. На думку пошукувача, захист повинен бути поширений також на майно співробітників митних органів. Дисертант не погоджується з діючим Законом України від 23 грудня 1993 року “Про державний захист співробітників суду і правоохоронних органів”, згідно з яким під цей захист підпадає тільки незначна кількість службовців митних органів. У дисертації підкреслюється, що за останній період у системі митної служби створені нові підрозділи – “митна варта”, “оперативна митниця” та інші оперативні підрозділи, співробітники яких працюють в екстремальних ситуаціях, в умовах ускладнення криміногенної ситуації, яка є небезпечною для життя, здоров'я, гідності, майна цих осіб. Необхідно поширити дію цього Закону на всіх працівників митної служби, які мають персональне звання та прийняли присягу.

Розглядаючи питання державної охорони співробітників митних органів пошукувач висловлює свою думку щодо дискусії стосовно правового статусу цих органів. Він вважає, що надання цим органам статусу правоохоронних ні в якому разі не стосується зміни повноважень митної служби, але надання їй такого статусу значно покращить захист співробітників цієї служби, бо тоді вони підпадають під захист цілої низки статей Кримінального кодексу України (189², 189⁴, 189⁵, 190¹), які встановлюють кримінальну відповідальність за посягання на життя, майно та інші блага працівника правоохоронних органів. Тому на думку здобувача надання митній службі статусу правоохоронного органу є важливим кроком у подальшому захисті працівників цієї служби.

У підрозділі 3.2. “Гарантії законності дисциплінарної відповідальності службовців митних органів” пошукувач відзначає, що це питання в правовій літературі практично не розглядалося, незважаючи на те, що цей вид юридичної відповідальності митних службовців має особливості. По-перше, вона регламентується окремими актами (Законом України “Про державну службу”, Положенням про порядок і умови проходжен-

ня служби в митних органах України, затвердженим постановою КМУ від 9 лютого 1993 р.). По-друге, митна служба будується на принципах централізації, одноособистості, суворого додержання норм та правил поведінки; по-третє, ця служба значною мірою має мілітаризований характер. Все це не може не позначитись на деяких обмеженнях поведінки службовців митних органів не тільки у службових стосунках, але й у особистому житті поза службою. Тому особливої уваги заслуговує проблема створення належної системи гарантій захисту трудових та особистих прав службовців митних органів.

Здобувач відзначає, що при створенні цієї системи потрібно враховувати не тільки специфіку роботи службовців цієї гілки виконавчої влади, але й той тиск, який здійснюється на їх поведінку з боку різних осіб (у тому числі – кримінальних). Тому, на погляд здобувача, особливої уваги заслуговує розробка науково-обґрунтованих рекомендацій щодо підвищення ефективності захисту трудових прав працівників митних органів, у тому числі підвищення гарантій законності притягнення їх до дисциплінарної відповідальності за службові проступки. У дисертації детально вивчаються вимоги, які ставляться до службовців митних органів, недодержання яких може бути підставою для порушення дисциплінарного провадження. Пошукувач відмічає, що ці вимоги, на жаль, зосереджені у декількох нормативних актах, які мають різну юридичну силу (постанова КМУ, наказ Держмитслужби), тому в дисертації пропонується створити єдиний акт, який би у повному обсязі регламентував права й обов'язки службовця митних органів. На думку автора, таким актом повинен бути Кодекс поведінки службовців митних органів. Особливу увагу пошукувач приділяє аналізу Порядку проведення службових розслідувань в митних органах (затверджено наказом Держмитслужби України від 27 липня 1999 р., зареєстровано Мінюстом України 12 серпня 1999 р. №554/3845). На думку здобувача, адміністративно-процесуальні норми, які містяться у цьому акті, дають змогу стверджувати, що у структурі адміністративного процесу можна виділити окреме провадження – провадження з дисциплінарних проступків співробітників митних органів.

У дисертаційному дослідженні аналізується специфіка стадій цього провадження – порушення справи та специфіка в інших стадіях цього провадження. Але пошукувач висловлює деякі зауваження щодо діючих норм, які регламентують це провадження.

На підставі аналізу певної кількості справ про дисциплінарне провадження щодо службовців Чорноморської регіональної митниці пошукувач приходить висновку, що порядок проведення службових

розслідувань в митних органах у деяких моментах не відповідає вимогам, які містяться у постанові КМУ від 4 березня 1995 р. “Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань”, оскільки це дисциплінарне провадження проводиться відповідно до вищезазначеного наказу Держмитслужби від 27 липня 1999 року, який присвячений питанням процедури дисциплінарного провадження по проступках службовців митних органів. Насамперед, автор вважає недоцільним встановлення в цьому акті такої підстави для проведення службового розслідування як заподіяння моральної шкоди державі. На думку здобувача, це дуже хибний критерій, бо визначення моральної шкоди та її розміру має дуже суб’єктивний характер. На сторінках своєї дисертації автор торкається й інших недоліків сфери гарантій законності притягнення митного службовця до дисциплінарної відповідальності.

У підрозділі 3.3. “Адміністративно-правовий захист службовців митних органів” автор розкриває специфіку адміністративно-деліктного захисту цих службовців. При цьому пошукувач звертає увагу на те, що склади правопорушень, об’єктом яких є життя, здоров’я, гідність або інші блага службовців митних органів, або членів їх сімей до чинного Кодексу про адміністративні проступки не включаються. Вони включені законодавцем до особливої частини Митного кодексу України. Здобувач звертає увагу на те, що розробники проекту Кодексу України про адміністративні проступки також не включили ці статті до Кодексу про адміністративні правопорушення. Навпаки, розробники проекту нового Митного кодексу не тільки включили статті, які містяться у діючому МКУ, але й значно розширили адміністративно-деліктний захист службовців митних органів. Автор погоджується з цією позицією, але він вважає, що ці статті повинні бути включені до Кодексу про адміністративні проступки, проект якого вже довгий час обговорюється в Україні. Цю пропозицію він підкреслює аналізом загальних ознак адміністративної відповідальності, розглядаючи значну кількість точок зору відомих авторів-адміністративістів: Д.М. Бахраха, С.В.Ківалова, Ю.М. Козлова, О.М. Якуби та інших. На цій підставі він робить висновок про те, що склади проступків, об’єктом яких є здоров’я, гідність та блага службовців митних органів можуть бути віднесені до категорії адміністративних проступків, але при цьому мають значну особливість. Як свідчить адміністративно-деліктне законодавство (не тільки чинне, але й те, що існувало раніше), його завданням ніколи не був захист здоров’я, гідності, майнових прав громадян, у тому числі й державних службовців. Але особливості митної служби (підвищений ризик для здоров’я і праці службовців цієї

системи, пов'язаний із зростанням рівня організованої злочинності у сфері митної справи, загострення особливої небезпеки членів родин митних службовців та їх майна тощо) обумовлює необхідність підвищення ступеню адміністративно-деліктного захисту здоров'я, гідності, майна митних службовців та членів їх родин.

Автор вважає за необхідне не тільки не змінювати зміст ст.ст. 158-161 МКУ, але й розширити сферу адміністративно-правового захисту службовців митних органів шляхом включення в цю сферу нових складів проступків, об'єктом посягання яких є життя, гідність, здоров'я, майно цих службовців та членів їх родин. При цьому він використовує досвід законодавства Росії, Молдови та інших країн (особливо досвід законодавства Придністровської Молдавської республіки, бо МК ПМР, прийнятий 20 лютого 2000 року, створений на підставі основних положень щодо адміністративно-правового (поліцейського) захисту митних службовців у митному законодавстві розвинутих країн). На думку пошукувача, необхідно у новому МК України (якщо законодавець не змінить свою позицію щодо залишення у цьому акті норм, які стосуються адміністративної відповідальності осіб за вчинення проступків, об'єктом яких є здоров'я, гідність, майно митних службовців та членів їх родин) встановити адміністративну відповідальність осіб за відмову від надання документів, інших предметів та інформації, необхідних для провадження по справах при порушенні митних правил. На підставі вивчення практики діяльності митних органів автор обґрунтовує необхідність встановлення адміністративної відповідальності за відмову та ухилення свідка від надання пояснень без поважних причин по справах про порушення митних правил, бо практика свідчить, що від якості інформації свідків залежить прийняття обґрунтованого та законного рішення по справі. Дисертант також обґрунтовує внесення інших змін до чинного законодавства (особливо до МКУ та КпАП).

ВИСНОВКИ

У висновках дисертант зазначає, що в системі державних службовців особливе місце займають службовці митних органів. Це обумовлене, по-перше, специфікою функцій, що ними виконуються – фіскальних, регулятивних, правоохоронних; по-друге, цій групі державних службовців надане широке коло адміністративно-примусових повноважень (а деяким з них – кримінально-процесуальних повноважень); по-третє, у зв'язку з високим ризиком праці службовців цих органів

створено низку заходів спеціального захисту їх гідності, здоров'я, життя, майна й членів їх родин; по-четверте, особливим порядком проходження митної служби; по-п'яте, наявністю особливих заходів захисту соціальних прав митних службовців. Незважаючи на велику кількість спеціальних норм, які регламентують правовий статус митного службовця, практика свідчить про те, що деякі з них вже застаріли й не відповідають реаліям сьогодення, концептуальним напрямкам державної політики щодо соціального захисту населення України. У дисертації відзначається, що прогалини у правовому регулюванні статусу митного службовця, особливо у регулюванні його соціального, правового та державного захисту, не сприяють виконанню ними повною мірою своїх обов'язків, створюють умови для їх корупційних діянь.

В дисертації зазначається, що ці прогалини в законодавстві пов'язані з недостатньою увагою правової науки до чіткого визначення статусу службовців митних органів. Це питання стає особливо актуальним у зв'язку із прийняттям нового МК України. В цьому акті необхідно чітко визначити правовий статус службовців митних органів, особливо порядок проходження ними служби, та засоби соціального, правового та державного захисту, життя, здоров'я, гідності майна цих службовців та членів їх родин.

Обґрунтовується необхідність надання митним органам статусу правоохоронних, що значно підвищить кримінально-правовий захист службовців зазначених органів, бо тоді вони підпадають під захист цілої низки статей КК України (189², 189⁴, 189⁵ та інших), які встановлюють кримінальну відповідальність за посягання на життя, честь, гідність, здоров'я, майно працівників правоохоронних органів. Здобувач вважає за необхідне поширити дію Закону України від 23 грудня 1993 року "Про державний захист співробітників суду та інших правоохоронних органів" на усі категорії службовців митних органів.

Автор звертає увагу на необхідність приведення норм, що регламентують дисциплінарну відповідальність митних службовців, у відповідність до положень Порядку проведення службових розслідувань, затвердженого постановою КМУ від 4 березня 1995 року, а також вказує на необхідність розширення сфери адміністративної відповідальності за посягання на життя, здоров'я, честь та гідність митних службовців. Тому він вважає, що необхідно залишити без змін зміст статей 158-161 чинного МКУ, а також формулює й інші склади проступків, об'єктом посягання яких є життя, честь, гідність, здоров'я, майно службовців митних органів та членів їх родин, та пропонує включити ці статті до Кодексу про адміністративні проступки.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Тодощак О.В. Відповідальність за контрабанду (адміністративно-правовий і громадсько-правовий аспект) // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – Одеса, 1997. – Вип. 4. – С. 256-264.
2. Тодощак О.В. Перспективи розвитку митного законодавства України // Вісник Одеського ін-ту внутрішніх справ. – 1998. – № 2. – С. 62-64.
3. Тодощак О.В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил // Митна газета. – 1998. – 13 липня.
4. Тодощак О.В. Пропозиції до проекту Митного кодексу України // Митна справа. – 1999. – № 1. – С. 49-53.
5. Тодощак О.В. Митне оформлення транзиту газу через митну територію України // Юридичний вісник. – 2000. – № 1. – С. 125-129.
6. Тодощак О.В. Характеристика завершення службового розслідування в митних органах // Вісник Одеського ін-ту внутрішніх справ. – 2000. – № 2. – С. 180-183.
7. Тодощак О.В. Служебное расследование в таможенных органах // Юридичний вісник. – 2000. – № 4. – С.107- 112.

АНОТАЦІЯ

Тодощак О.В. Служба в митних органах України (адміністративно-правовий і соціально-правовий аспекти). – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових проблем соціального, державного та правового захисту службовців митних органів.

Автор акцентує увагу на поняттях та категоріях державної служби, митної служби, за допомогою яких можна здійснити науковий аналіз проблем державної політики щодо соціального, правового та державного захисту службовців митних органів. У дисертації розглядаються причини соціальної напруженості у сфері митної справи й основні напрямки державної митної політики щодо її зниження. Розробляється механізм реалізації цих напрямків.

Ключові слова: служба в митних органах; соціальний захист життя і здоров'я службовців митних органів; правовий захист честі і гідності службовців митних органів; державний захист службовців митних органів і членів їх сімей.

SUMMARY

Todoschak O.V. Service in customs organs of Ukraine (administrative legal and social legal aspects). – Manuscript.

The thesis to the Master's degree in legal sciences on speciality 12.00.07 – theory of administration, administrative law and procedure; financial law. Odessa National Law Academy. – Odessa, 2001.

The dissertation is devoted to the complex investigation of administrative and legal problems with the purpose of social, legal and state protection of employees of customs organs. The author puts the accent on the fact that this group of employees occupies a special place in the system of state employees one of the factors of which is a complex of means for protection of health, honour and dignity, property of employees of customs organs (to some extent – members of their families). In the number of these factors the author includes specific measures of social, legal and state protection, believing that they essentially influence on the content of administrative and legal status of customs employees. In the dissertation the appointed means of social, legal and state protection of customs employees are analyzed and the measures increasing the effectiveness of their operation are proposed.

Key words: customs service, service in customs organs; social protection of life and health of customs employees; legal protection of honour and dignity of customs employees; state protection of customs employees and members of their families.

АННОТАЦИЯ

Тодошак О.В. Служба в таможенных органах Украины (административно-правовой и социально-правовой аспекты). – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право. Одесская национальная юридическая академия. – Одесса, 2001.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правовых проблем социальной, государственной и правовой защиты служащих таможенных органов.

Автор акцентирует внимание на том, что эта группа служащих в системе государственной службы занимает особое место, которое обусловлено выполнением специфических (в том числе и правоохранительных) функций, наличием особых государственно-властных полномочий (в том числе полномочий уголовно-процессуального характера и полномочий на применение различного вида мер административного принуждения). Соискатель подчеркивает особый характер прохождения таможенной службы (повышенные требования при приеме на службу, усложнение криминогенной обстановки во внешнеэкономической сфере, а, следовательно, и в сфере таможенного дела) и иные факторы, влияющие на формирование правового статуса служащих таможенных органов. В диссертации подчеркивается, что несмотря на возросший в правовой науке Украине интерес к проблемам таможенной службы, специфика правового статуса служащего таможенного органа как в науке, так и в законодательстве определена явно недостаточно. В частности, диссертант считает, что при исследовании статуса таможенного служащего не обращалось внимание на то, что одним из факторов, выделяющих таможенных служащих в особую группу государственных служащих, является наличие специфических средств защиты их (а также членов их семей) определенных прав и интересов. К числу этих средств автор относит – социальные, правовые средства и средства государственной защиты. Анализируя их, автор приходит к выводу о том, что в системе мер защиты прав и интересов государственных служащих, меры, связанные с обеспечением прав и интересов служащих таможенных органов (и в определенной мере – членов их семей), обладают значительной спецификой. Наличие такого рода мер может служить одним из элементов обоснования специфики статуса служащего таможенного органа. Для подтверждения этой гипотезы автор подробно анализирует в трех разделах диссертации содержание этих мер. В одном из них обращается внимание на необходимость повышения уровня социальной защиты служащих таможенных органов (повышения заработной платы, возможности предоставления платных услуг во внерабочее время с согласия соответствующих органов, лиц и т.д.), а также членов их семей (распространение действующих правил об обязательном социальном страховании и первоочередным предоставлением жилья, льгот на оплату коммунальных услуг). В самостоятельном разделе автор аргументирует необходимость уси-

ления правовой защиты служащих этих органов (один из способов - предоставление таможенной службе статуса правоохранительной), что позволит значительно усилить уголовно-правовую защиту служащих этих органов.

Особое внимание в диссертации уделяется системе государственной защиты служащих таможенных органов и обращается внимание на необходимость расширения действия Закона Украины от 23 декабря 1993 г. "О государственной защите сотрудников суда и правоохранительных органов", который распространяется лишь на незначительную категорию сотрудников таможенных органов. Рассматриваются также проблемы, связанные с состоянием правовой защиты этих сотрудников, и формулируются предложения по совершенствованию механизма этой защиты.

В этом контексте отмечается необходимость расширения сферы административной ответственности за посягательство на жизнь, здоровье, честь и достоинство, а также имущество служащих таможенных органов и членов их семей. Автор полагает, что нормы, устанавливающие такую ответственность, должны быть включены в Кодекс Украины об административных правонарушениях, и соответственно исключены из Таможенного кодекса Украины.

Ключевые слова: служба в таможенных органах; социальная защита жизни и здоровья служащих таможенных органов; правовая защита чести и достоинства служащих таможенных органов; государственная защита служащих таможенных органов и членов их семей.